



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen Työryhmän loppuraportti

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:28

Valtioneuvostotasoisien riskienhallinnan kehittäminen

Työryhmän loppuraportti

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-529-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen Työryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:28

Teema

Hallintopolitiikka

Julkaisija

Valtiovarainministeriö

Tekijä/t

Toimittaja/t

Yhteisötekijä

Valtioneuvostotasosta riskienhallintaa valmisteleva työryhmä

Kieli

suomi

Sivumäärä

43

Tiivistelmä

Tarve kehittää valtioneuvoston riskienhallintamenettelyitä on viime vuosina noussut esille useissa yhteyksissä. Muuttuva toimintaympäristö edellyttää riskienhallinnan kehittämistä virastotasolta kohti hallinnonala- ja valtioneuvostotasosta riskienhallintaa. Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2020 työryhmän valmistelemaan valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan menettelyitä ja organisointia sekä hallinnonala- ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittamisen periaatteita.

Työryhmä ehdottaa raportissaan, että riskienhallinta kytketään nykyistä tiiviimmin jo olemassa olevaan valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmään. Tavoitteena on varmistaa, että valtioneuvoston päätöksenteossa on käytettävissä olennainen riskeihin liittyvä tieto. Hallinnonaloilta yhtenäisin menetelmin kootun riskitiedon pohjalta muodostetaan analysoitu tilannekuva olennaisista riskeistä ja uusista ilmiöistä.

Keskeinen poikkihallinnollinen yhteistyöelin olisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettava riskienhallinnan jaosto, joka kokoaa yhteen ministeriöiden riskienhallinnan vastuuhenkilöt valmistelemaan tilannekuvaa riskeistä. Jaostolle ehdotetaan jatkotyössä selvitettäväksi useita käytännön toteuttamiseen liittyviä asiakokonaisuuksia, että valtioneuvostotasaiset riskienhallinnan menettelyt ovat toimeenpantavissa vuonna 2023 alkavalla hallituskaudella.

Asiasanat

hallintopolitiikka, riskienhallinta, riskitieto, tilannekuva, SFS-ISO 31000:2018 -standardi, valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, riskienhallinnan jaosto

ISBN PDF

978-952-367-529-2

ISSN PDF

1797-9714

ISBN painettu

ISSN painettu

Asianumero

VN/3861/2020

Hankenumero

VM038:00/2020

Julkaisun osoite

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-529-2>

Utveckling av riskhanteringen på statsrådsnivå Arbetsgruppens slutrapport

Finansministeriets publikationer 2021:28		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare			
Redigerare			
Utarbetad av	Arbetsgruppen som bereder riskhantering på statsrådsnivå		
Språk	finska	Sidantal	43
Referat			
<p>Behovet av att utveckla statsrådets processer för riskhantering har under de senaste åren lyfts fram i flera sammanhang. Den föränderliga omvärlden förutsätter att riskhanteringen som sker på ämbetsverksnivå ska utvecklas mot förvaltningsområdes- och statsrådsnivå. Våren 2020 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att bereda processer för och organisering av riskhanteringen på statsrådsnivå samt att ta fram principer för att samordna riskhanteringen på förvaltningsområdes- och ämbetsverksnivå.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår i rapporten att riskhanteringen i högre grad än nu ska kopplas till statsförvaltningens gällande styrnings- och ledningssystem. Målet är att se till att statsrådet när det fattar beslut har tillgång till den information som är väsentlig med tanke på risker. Utifrån den riskinformation som samlas in från förvaltningsområdena genom enhetliga processer skapas en analyserad lägesbild av väsentliga risker och nya fenomen.</p> <p>Ett centralt förvaltningsövergripande samarbetsorgan är en sektion för riskhantering som ska inrättas vid delegationen för intern kontroll och riskhantering. Sektionen ska föra samman ministeriernas ansvarspersoner för riskhantering som ska bereda en lägesbild av riskerna. Det föreslås att sektionen ska utreda en uppsättning frågor som gäller genomförandet i praktiken så att man kan börja tillämpa riskhanteringsprocesserna på statsrådsnivå under den regeringsperiod som inleds 2023.</p>			
Nyckelord			
förvaltningspolitik, riskhantering, riskinformation, lägesbild, standarden SFS-ISO 31000:2018, statsförvaltningens styrnings- och ledningssystem, sektion för riskhantering			
ISBN PDF	978-952-367-529-2	ISSN PDF	1797-9714
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
Ärendenummer	VN/3861/2020	Projektnummer	VM038:00/2020
URN-adress			
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-529-2			

Developing risk management at central government level

Final report of working group

Publications of the Ministry of Finance 2021:28	Subject	Governance Policy
--------------------------------------------------------	----------------	-------------------

Publisher	Ministry of Finance
------------------	---------------------

Authors**Editor**

Group Author	Working group on risk management at central government level
---------------------	--------------------------------------------------------------

Language	Finnish
-----------------	---------

Pages	43
--------------	----

Abstract

The need to develop central government's risk management procedures has been evident in a number of contexts in recent years. The operating environment is changing, and this calls for risk management to be developed beyond the agency level and towards the level of the ministries' respective branches of government and the central government level. In spring 2020, the Ministry of Finance set up a working group to conduct preparatory work on the procedures and organisation for risk management at central government level and the principles for coordinating risk management at the level of the ministries' branches of government and individual agency level.

In its report, the working group proposes that risk management be linked more closely than at present to the existing system of corporate governance in central government. The aim is to ensure that essential information on risks is available in government decision-making. Based on risk information gathered from the ministries' branches of government using standardised procedures, an analysed situation picture would be formed of the risks and of any new phenomena.

The main cross-government cooperation body would be a risk management sub-committee to be established under the Advisory Council on Internal Control and Risk Management. The sub-committee would bring together those responsible for risk management in the ministries for the purpose of assembling a situation picture of the risks. Under the proposals, the sub-committee would engage in further work to study various aspects of practical implementation to ensure that the government-level risk management procedures could be implemented during the government term beginning in 2023.

Keywords	governance policy, risk management, information on risks, situation picture, SFS-ISO 31000:2018 standard, corporate governance in central government, risk management sub-committee
-----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ISBN PDF	978-952-367-529-2
-----------------	-------------------

ISBN printed	
---------------------	--

Reference number	VN/3861/2020
-------------------------	--------------

ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-----------

ISSN printed	
---------------------	--

Project number	VM038:00/2020
-----------------------	---------------

URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-529-2
--------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Työryhmän asettaminen ja tehtävät	9
3	Työryhmän ehdotukset	11
4	Riskienhallinnan säädökset, käsitteet ja viitekehys	14
4.1	Riskienhallinnan säädökset	14
4.2	Riskienhallinnan käsitteitä	15
4.3	Riskienhallinnan viitekehys	16
5	Riskienhallinnan nykytila valtionhallinnossa	19
5.1	Valtiovarain controller -toiminnon ohjeistus	19
5.2	Arviot riskienhallinnan toimivuudesta	19
5.3	Esimerkkejä poikkihallinnollisista riskiarvioista	22
6	Työryhmän ehdotusten taustat	24
6.1	Valtionhallinnon riskienhallinnan lähtökohdat	24
6.2	Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tavoitteet ja rajaukset	25
6.3	Valtioneuvoston riskienhallinnan organisointi, ohjaus ja vastuut	27
6.4	Valtioneuvoston riskienhallinnan menettelyt	29
6.4.1	Tulosohjaus	29
6.4.2	Riskienhallinnan vuosikello	31
6.4.3	Lainvalmistelu	34
6.4.4	Ennakointi	36
7	Jatkotyö ja aikataulu	41
	Liite 1. Keskeiset käsitteet	42
	Liite 2. Riskienhallinnan järjestämisen viitekehys ISO 31000:2018	43

1 Johdanto

Kuluneena vuonna maailmanlaajuinen pandemia on vahvistanut riskienhallinnan merkitystä valtionhallinnossa ja erityisesti valtioneuvostotasolla. Riskienhallinta on yksi tehokkaimmista tietojohtamisen välineistä, jonka avulla on mahdollista tuottaa kriittistä tietoa strategisen päätöksenteon tueksi ja arvioida toimintaympäristön ilmiöiden ja muutosten vaikutuksia kokonaisvaltaisesti.

Valtioneuvostotasolle on ominaista poliittishallinnollinen ohjaus, jossa asioita viedään eteenpäin parlamentaarisesti. Riskienhallintatyö on ensisijaisesti työtä valtioneuvoston laillisen ja tuloksellisen toiminnan mahdollistamiseksi sekä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Riskienhallinta vastaa myös pääministeri Marinin hallituksen ohjelman Osallistava ja osaava Suomi palvelulupauksen täyttämiseksi valmisteltuun julkisen hallinnon strategiaan. Osana strategiatyötä lujitetaan myös julkisen hallinnon kykyä parantaa riskienhallintaansa.

Valtionhallinnon riskienhallinnan kehittämisen lähtökohtana on ollut riskienhallinnan kehittäminen valtion virastoissa. Valtiovarain controller -toiminnon riskienhallintapolitiikkamalli -suosituksella sekä monilla muilla päätöksillä, ohjeilla ja suosituksilla on pyritty yhtenäistämään käytäntöjä virastotasolla. Virastojen riskienhallinta ja riskitietoisuus ovatkin lisääntyneet viimeisten vuosien aikana, mutta tarvetta yhtenäistämiseksi vielä on. Virastotasosta riskienhallintaa on tarve laajentaa kohti hallinnonala- ja valtioneuvostotasosta kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

Riskienhallinta on jo tällä hetkellä osa ohjausta ja johtamista kaikilla hallinnonaloilla, mutta sen taso vaihtelee hallinnonaloittain. Jotta riskienhallinta olisi kaikilla tasoilla riittävän ennakoivaa ja suunnitelmallista, se edellyttää resursointia riskienhallintaan. Panostaminen suunnitelmalliseen ja ennakoivaan riskienhallintaan onkin yleensä parempi vaihtoehto kuin jälkikäteinen reagointi. Riskienhallinta vaatii erityisesti johdon sitoutumista, mutta myös jokaisen virkahenkilön osallistumista omaan toiminnassaan. Riskienhallinta varmistaa paitsi oman organisaation toiminnan turvaamisen myös laajemmin valtiokokonaisuuden toiminnan. Keskeistä on pyrkiä lisäämään poikkihallinnollista yhteistyötä ja jakaa hyviä käytänteitä. Työryhmän ehdotukset valtioneuvostotasoisesta riskienhallinnan organisoinnista tukevat näitä tavoitteita.

Vaikka riskienhallinta näyttäytyy yleensä toimintaan liittyvien uhkien hallintakeinona, toimii se myös toiminnan mahdollistajana. Riskienhallinnasta saadaan lisäarvoa, kun se nähdään menetelmänä uudenlaisten toimintamallien, palveluiden ja tiedon tehokkaamman hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Lisäksi riskienhallinta tunnistaa muutostarpeita, jotka ovat neutraaleja, mutta jotka muuttavat toimintaa jollain tapaa.

Toimiva valtioneuvostotasoinen riskienhallinta edellyttää valtioneuvostotasolle rakennettua ja vastuutettua riskienhallintamenettelyä. Toimijoiden määrä ja toiminnan luonne saattavat muodostaa riskin, että valtioneuvostotasoisesta riskienhallinnasta tulee hallinnollisesti raskas. Jotta valtioneuvostasoisella riskienhallinnalla pystytään vastaamaan sille kohdistuneisiin odotuksiin, tulee laajaan kokonaisuuteen liittyvä haaste tunnistaa ja jatkuvasti kehittää toimintatapoja. Riskienhallinnan vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, että riskienhallinta painottuu olennaisten riskien tarkasteluun ja hallinnointiin.

2 Työryhmän asettaminen ja tehtävät

Eduskunta edellytti kirjelmässään (EK 43/2018 vp–K 19/2018 vp¹), että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.

Valtiovarainministeriö asetti 21.4.2020 työryhmän, jonka tehtävänä on

1. valmistella ehdotukset valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan keskeisimmistä tavoitteista, toimintatavoista ja rajauksista;
2. valmistella ehdotukset hallinnonalatasaisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittamisen periaatteista;
3. valmistella ehdotukset tarkoituksenmukaisista tavoista ohjata, vastuuttaa ja organisoida valtioneuvostotasaisia riskienhallintaa sekä
4. valmistella tarvittavat ehdotukset jatkotyöksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen valtiovarain controller -toiminnosta. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin tarkastusneuvos Mikko Helkiö valtioneuvoston kansliasta, turvallisuusjohtaja Kari Santalahti sisäministeriöstä, budjettineuvos Kirsti Vallinheimo valtiovarainministeriöstä, johtava asiantuntija Ville Autero työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Riikka Pellikka sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, tarkastusneuvos Jorma Partanen ympäristöministeriöstä, johtava erityisasiantuntija Kimmo Rousku Digi- ja väestötietovirastosta ja johtava riskienhallinnan asiantuntija Heikki Launiemi Kansaneläkelaitokselta. Työryhmä kutsui pysyviksi asiantuntijoiksi tarkastusjohtaja Kaisa Sistosen oikeusministeriöstä, budjettineuvos Juha Halosen ja neuvotteleva virkamies Heli Irolan valtiovarainministeriöstä sekä tietoturva-asiantuntija Juho Reivon Digi- ja väestötietovirastosta. Työryhmän sihteerinä toimivat neuvotteleva virkamies Sirpa Korkea-aho ja assistentti Taru Mäkelä valtiovarain controller -toiminnosta. Työryhmän määräaika jatkettiin 30.4.2021 asti valtiovarainministeriön päätöksellä joulukuussa 2020. Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin samalla valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto 1.3.2021 lähtien.

1 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EK_43+2018.aspx

Työryhmä kuuli asiantuntijoina toiminnanjohtaja Lassi Väisästä Suomen riskienhallintayhdistyksestä, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitosta ja kehittämisneuvos Kaisa Tiusasta oikeusministeriöstä, johtaja Väinö Viherkoskea Valtiontalouden tarkastusvirastosta, osastopäällikkö Seppo Määttä ja asiantuntija Ines Gullichsenia valtioneuvoston kansliasta sekä riskienhallintajohtaja Anna Melleriä VR-yhtymästä.

3 Työryhmän ehdotukset

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan keskeisimmät tavoitteet, toimintatavat ja rajoitukset

- **Tavoite 1:** Kokonaisvaltaisella valtioneuvostotasaisella riskienhallinnalla tuetaan valtioneuvoston johtamista ja päätöksentekoa sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ennakoimalla tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää epävarmuutta ja vahvistamalla valtioneuvoston kykyä toimia muuttuvissa tilanteissa (resilienssiä).
- **Tavoite 2:** Päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu yhteensovitettu tilannekuva olennaisista riskeistä ja uusista ilmiöistä. Tilannekuva tuotetaan ministeriöiden, virastojen, rahastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden tuottaman tiedon pohjalta ja hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaa tietoa.
- **Tavoite 3:** Riskienhallinnan vastuut on määritetty. Riskienhallinta on osa ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Toimintamalli on yhtenäinen ja dokumentoitu.
- **Tavoite 4:** Rakenteet ja menettelytavat tukevat sitä, että pystytään käyttämään hyväksi hallinnon kaikilla tasoilla tuotettua tietoa ja varmistetaan, että olennainen riskeihin liittyvä tieto on käytettävissä valtioneuvoston päätöksenteossa

Valtioneuvostotasainen riskienhallinta tunnistaa normaaliolojen toimintaan liittyvät riskit. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimiminen perustuu normaalioloissa tunnistettuihin riskeihin ja riskienhallintamenettelyihin. Valtioneuvostotasainen riskienhallinta huomioi myös sellaisia riskejä ja riskikytkentöjä, joille on jo olemassa toimivat tai kehitteillä olevat menettelyt.

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan organisointi, ohjaus ja vastuut

- Riskienhallinta sisältyy valtionhallinnossa toimivaltasuhteita muuttamatta kaikkien tasojen toimintaan. Riittävällä ja sujuvalla yhteistyöllä sekä viestinnällä varmistetaan riskienhallinnan onnistuminen.
- Valtioneuvosto vastaa riskienhallinnan järjestämisen tarkoituksenmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta valtioneuvostotasolla.

- Kansliapäällikkökokous yhteensovittaa riskienhallintaa ottaen tiedoksi ja käsittelyyn valtioneuvostotasolla tunnistetut riskit ja riskienhallintatoimenpiteet sekä riskiraportit.
- Valtiovarain controller -toiminto vastaa valtioneuvostotason virkavalmistelun yhteensovittamisesta sekä kehittämisestä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tukemana. Neuvottelukunnan alaisuuteen perustetaan riskienhallinnan jaosto yhteensovittamaan riskienhallintaa ja ylläpitämään tilannekuvaa valtioneuvostossa ministeriöiden (hallinnonalojen) tuottaman riskitiedon pohjalta.
- Hallinnonalojen riskienhallinnan valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaa ministeriö hallinnonalallaan tuotetun tiedon pohjalta.

Hallinnonalatasoisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittaminen

- Riskienhallinta on osa valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmää ja se on jatkuva toimintaa.
- Valtioneuvostotasoinen riskienhallinta perustuu hallituskauden mittaiseen monivuotiseen riskienhallintasuunnitelmaan, jota päivitetään vuosittain varmistuen kuitenkin riskienhallinnan ennakoivuus, dynaamisuus ja reagoivuus.
- Valtioneuvostotasoinen riskienhallinta perustuu ministeriöiden tuottamaan hallinnonalan analysoituun riskitietoon. Ministeriö vastaa siitä, että hallinnonalan ohjauskäytännöt rakentuvat valtionhallinnon ohjaukselta ja johtamiselta tukevien menettelyjen, järjestelmien ja toimintatapojen mukaisesti ja tuottavat tarvittavan tiedon valtioneuvoston päätöksenteon tueksi.

Jatkotoimenpide-ehdotukset

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustetaan riskienhallinnan jaosto, joka koostuu ministeriöiden riskienhallinnan vastuuhenkilöistä. Jaoston tehtävänä on

- valmistella valtioneuvoston periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi valtioneuvostotoimijoiden sitouttamiseksi valtioneuvostotasoiseen riskienhallintaan;
- testata muutamalla tunnistettavalla riskillä ehdotettua valtioneuvostotasoista riskienhallintamenettelyä;
- selvittää vaihtoehdot soveltuvan tietojärjestelmäperusteisen riskienhallintatyökalun käyttöönottamiseksi valtioneuvostotasolla;

- arvioida talousarviolainsäädännön ja muun lainsäädännön riskienhallintaa koskevien säädösten sekä riskienhallinnan ohjeiden ja suositusten mahdolliset tarkistustarpeet;
- valmistella ja yhteensovittaa valtioneuvostotason riskienhallintaa sekä
- tehdä ehdotuksia riskienhallintamethodiikan kehittämiseksi.

Työryhmän ehdotuksia ja jatkotoimenpiteitä tukee myös osana Digi- ja väestötietoviraston JUDO-hanketta toteutettava riskienhallinnan sanastotyö, jonka tarkoitus on varmistaa, että riskienhallintaan osallistuvilla tahoilla on yhtäläinen kuva siitä, mitä riskienhallinnalla ja siihen läheisesti liittyvällä terminologialla tarkoitetaan.

4 Riskienhallinnan säädökset, käsitteet ja viitekehys

4.1 Riskienhallinnan säädökset

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja asetuksen (1243/1992) säännöksillä luodaan valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan viitekehys. Talousarviolaki ja -asetus sekä niiden nojalla annetut määräykset ja ohjeet muodostavat valtiokonsernin corporate governance -dokumentin. Sisäisen valvonnan lähtökohtana on talousarviolain (423/1988) 24 b pykälä, jonka mukaan viraston on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto vastaa. Edelleen pykälässä todetaan, että sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä vastaa viraston johto.

Sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan tavoitteista ja menettelyistä säädetään talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa käsittelevässä luvussa. Asetuksen 69 pykälän mukaan viraston johdon tehtävä on huolehtia siitä, että virastossa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt, jotka varmistavat viraston talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, viraston hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston taloudesta ja toiminnasta. Myös näiden menettelyiden on käsitettävä ne viraston vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa.

Talousarvioasetuksen 68 a ja 68 b pykälissä säädetään eduskunnalle annettavaan hallituksen vuosikertomukseen sisältyvästä riskien raportoinnista. Asetuksen 68 a pykälän mukaan hallituksen vuosikertomuksen tulee sisältää katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Asetuksen 68 b pykälässä säädetään puolestaan ministeriön arviosta toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä.

Talousarvioasetuksen 70 pykälän mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a pykälissä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys.

Talousavioasetuksen 71 pykälässä säädetään valtiovarainministeriön yhteydessä olevasta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja sen osana olevan riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja menettelyitä valtionhallinnossa, menetelmiä ja yleistä kehitystä sekä sisäisen valvonnan toimivuutta ja menettelyiden hyödyntämistä talouden ja toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa, tehdä aloitteita sisäisen valvonnan ja sen osana olevan riskienhallinnan kehittämiseksi sekä yhteensovittaa eri viranomaisten, virastojen ja laitosten menettelyitä sisäisessä valvonnassa ja valmistella tässä tarvittavia toimenpiteitä.

Talousarviolainsäädännön lisäksi riskienhallinnan normi- ja määräysperusta on johdettavissa ennen kaikkea perustuslaista, mutta myös hallintolaista ja muista yleislaeista, toimialakohtaisesta erityislainsäädännöstä, periaatepäätöksistä, viranomaisten määräyksistä, ohjeista ja suosituksista sekä EU- ja muista kansainvälisistä päätöksistä ja velvoitteista.

Riskienhallintaan liittyvä säädöspohja valtionhallinnossa on laaja, eikä kaikkia säädöksiä ole tässä työryhmäraportissa käsitelty.

4.2 Riskienhallinnan käsitteitä

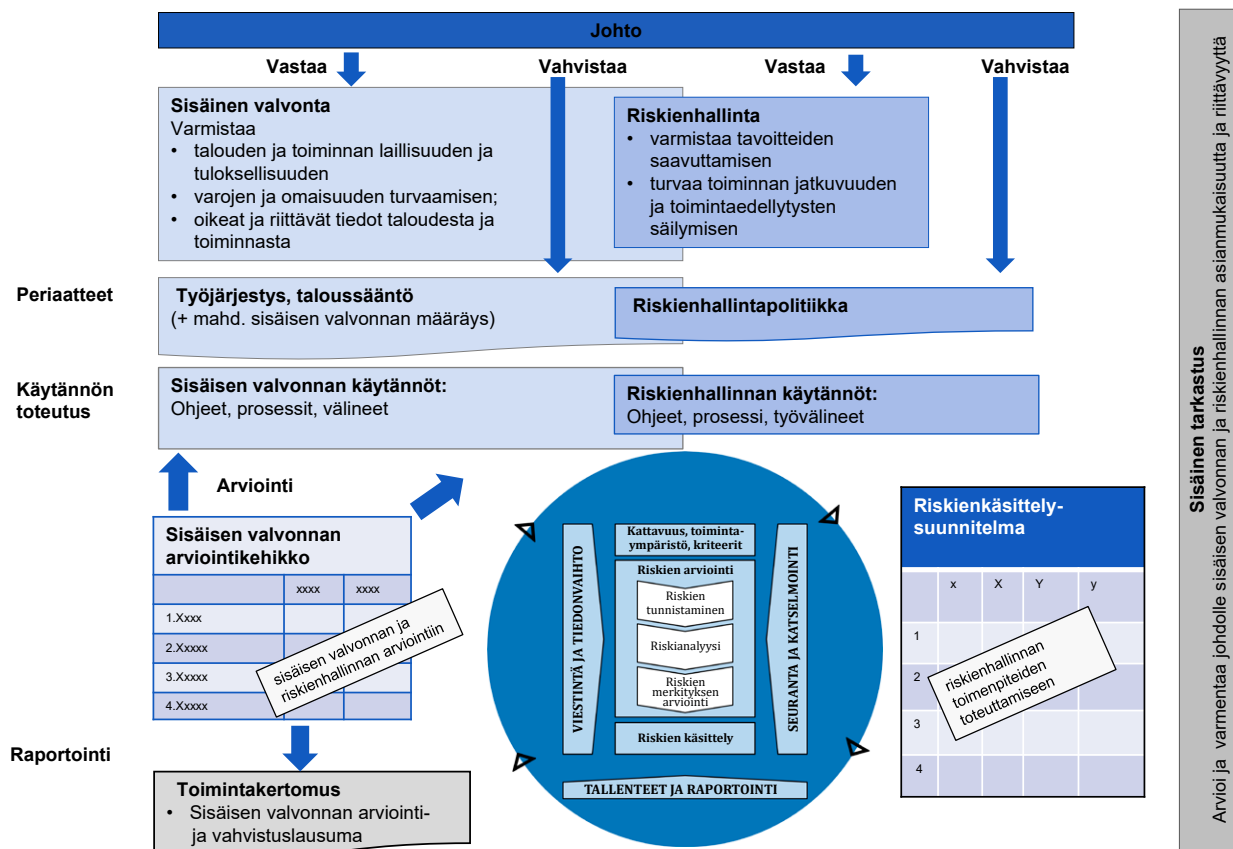
Sisäinen valvonta tarkoittaa menettelyjä, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, varojen ja omaisuuden turvaaminen sekä oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta. Talousarvioasetuksen 69 a pykälän mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaatimukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset. Näitä standardeja ja suosituksia ovat INTOSAI:n The International Organization of Supreme Audit Institutions (ylimpien ulkoisten tarkastusviranomaisten kansainvälinen järjestö) ja IIA:n (The Institute of Internal Auditors) standardit ja suositukset. COSO-yhdistyksen (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) laatima Sisäisen valvonnan -viitekehys (COSO Internal Control) ohjaa virastoja ja laitoksia tarkastelemaan sisäisen valvonnan osa-alueita: valvontaympäristöä, riskien arviointia, informaatiota, viestintää, valvontatoimenpiteitä sekä valvonnan seuranta.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Se on olennainen osa julkisen toiminnan ohjauksista ja johtamista, hyvää talouden ja toiminnan hallintaa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan koordinoitua systemaattista ja jatkuvaa toimintaa, jonka avulla tunnistetaan, analysoidaan, arvioidaan, käsitellään ja seurataan riskejä. Riskienhallinnan avulla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen sekä turvataan toiminnan jatkuvuus ja toimintaedellytysten säilyminen.

Sisäisen tarkastuksen tehtävä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuus ja riittävyys ja arvioida näiden toimivuutta ja tehokkuutta sekä tukea asiantuntijana organisaation kaikkia tasoja riskienhallinnan kehittämisessä.

Alla oleva kuvio esittää sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen välistä suhdetta. Riskienhallinta ja sisäinen tarkastus ovat osa toimivaa sisäistä valvontaa.

Kuvio 1. Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus



Lähde: Kuvio perustuu pääosin kuvaan sivulla <https://vm.fi/riskienhallinta/sisainen-valvonta-riskienhallinta-ja-sisainen-tarkastus>, mutta riskienhallinnan prosessia käsittelevä osa kuviosta pohjautuu ISO 31000 -standardiin (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla).

Muita riskienhallintaan liittyviä keskeisiä käsitteitä on kuvattu liitteessä 1.

4.3 Riskienhallinnan viitekehys

Riskienhallinnan keskeinen tavoite on tukea tietoperustaista päätöksentekoa tuottamalla tietoa ja analyysia siitä, kuinka epävarmuus vaikuttaa organisaation tavoitteisiin. Riskienhallinta tukee päätöksentekoa erilaisissa päätöksentekotilanteissa alkaen yksittäisistä hankkeista päätyen organisaation strategiaan liittyvään päätöksentekoon.

SFS-ISO 31000:2018 standardissa² (jäljempänä ISO 31000 -standardi) kuvataan vaikuttavan ja tehokkaan riskienhallinnan ominaisuuksia (liite 2). Nämä periaatteet antavat hyvän lähtökohdan organisaation riskienhallinnan kehittämiseksi.

Riskienhallinnan keskeiset periaatteet ISO 31000 -standardin mukaan ovat:

1. Riskienhallinta on sisällytetty organisaation johtamisjärjestelmään ja olennainen osa kaikkia organisaation toimintoja.
2. Toimintamalli on jäsennelty ja kattava.
3. Riskienhallinnan puitteet ja prosessi on räätälöity organisaation ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön sopiviksi.
4. Sidosryhmät otetaan mukaan riskienhallintaan, jotta niiden tietämys, näkemykset ja havainnot otetaan huomioon.
5. Riskienhallinta on dynaamista. Riskejä voi tulla yllätyksellisesti, ne voivat muuttua tai hävitä sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muuttuessa.
6. Riskienhallinnan lähtötiedot on koottu historiatiedoista, nykytiedoista sekä tulevaisuuden odotuksista, ottaen huomioon tiedoissa olevat rajoitteet ja epävarmuudet. Paras saatavilla oleva tieto on ajan tasalla, selkeää ja sidosryhmien saatavilla.
7. Inhimilliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat riskienhallinnan näkökohtiin kaikilla tasoilla, ja ne tulisi aktiivisesti tiedostaa.
8. Riskienhallintaa on kehitettävä jatkuvasti.

Näiden periaatteiden pohjalta voidaan määritellä se, kuinka organisaatiossa käsitellään epävarmuutta ja kuinka riskienhallinta voidaan kytkeä osaksi organisaation ydintoimintoja. Tämän määrittely vaatii organisaation ylimmän johdon sitoutumista.

Riskien systemaattinen arviointi auttaa tunnistamaan organisaation sisäisiä mahdollisuuksia ja heikkouksia sekä tuottaa tietoa ulkoisen toimintaympäristön muutosten vaikutuksesta organisaatioon.

² Suomen Standardisoimisliitto SFS ry. SFS-ISO 31000:2018 Riskienhallinta. Ohjeet (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla)

Jotta riskienhallinnan tavoitteet voidaan saavuttaa, päätöksentekoa tukevan tiedon pitää olla oikea-aikaisesti käytettävissä, sen tulee olla relevanttia ja monipuolista käsiteltävän asian näkökulmasta. Toisaalta tietoa on kyettävä arvioimaan analyyttisesti, yhdistelemään eri lähteistä saatua tietoa ja arvioimaan yhteyksiä ja vaikutuksia monipuolisesti.

Yhteinen käsitteistö ja luokittelut vähentävät silloista aiheutuvaa kitkaa ja tehostavat tiedon vaihtoa ja käsittelyä organisaation sisällä. Virastojen ja ministeriöiden riskienhallinnan järjestämistä koskevien suositusten viitekehyksenä on käytetty ISO 31000 -standardissa esitettyjä riskienhallinnan puitteita, johon myös perustuu työryhmän ehdotus valtioneuvostotasoisien riskienhallinnan viitekehyksenä.

5 Riskienhallinnan nykytila valtionhallinnossa

5.1 Valtiovarain controller -toiminnon ohjeistus

Valtiovarain controller -toiminto on 3.5.2017 antanut suosituksen valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallista sekä koonnut riskienhallinnan järjestämistä koskevaa aineistoa hyödynnettäväksi. Suositus on ollut keskeisessä roolissa virastotason riskienhallinnassa ja sen kehittämisessä.

Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallilla tuetaan riskienhallinnan kehittämistä virastoissa. Mallin tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää riskienhallinnan käsitteitä, periaatteita, tavoitteita, organisointia, vastuita ja toimintatapoja. Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamalli sisältää suositellut vähimmäisvaatimukset viraston riskienhallintapolitiikkaan. Malli määrittelee riskienhallinnan yleiset tavoitteet, vastuut ja toteutuksen keskeiset periaatteet. Keskeistä on, että riskienhallinta otetaan osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, se kattaa koko toiminnan ja toimintamalli on yhtenäinen läpi koko organisaation. Tavoitteena on edelleen, että virastolla on ajantasainen, oikea ja riittävän kattava käsitys riskeistään päätöksentekoaan varten sekä selkeästi määritellyt riskienhallinnan vastuut ja seurantarjestelmä.

5.2 Arviot riskienhallinnan toimivuudesta

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta toteutti kesällä 2019 riskienhallintaa koskevan kyselyn³. Kyselyssä kartoitettiin riskienhallinnan järjestämisen nykytila valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että riskienhallinnan periaatteiden määrittely on melko hyvällä tasolla. Riskienhallinnan periaatteet on määritellyt pääosin dokumentoidusti ja suuri osa virastoista on laatinut myös erilliset riskienhallintapolitiikat sekä riskienhallinnan toimintasuunnitelmat. Lisäksi virastot ovat pääosin määritelleet systemaattiset, ylimmän johdon vahvistamat menettelyt riskien käsittelyyn. Sen sijaan riskeihin liittyvien toimenpiteiden käsittely vastuuttaminen toteutuu suurimmassa osassa virastoja enimmäkseen osittain.

³ Riskienhallinnan järjestämisen nykytila valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Yhteenveto riskienhallintakyselyn tuloksista. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:64. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-046-4>

Virastot ovat myös tunnistaneet ja dokumentoineet omaan toimintaansa liittyviä riskejä. Yksittäisten virastojen tai joidenkin ilmiöalueiden osalta tarkasteltuna riskienhallintaa on kehitetty systemaattisesti ja sitä on viety varsin pitkälle. Riskitietoa ei kuitenkaan kaikin osin hyödynnetä johtamisessa. Vastausten perusteella riskienhallinta näkyy virastojen johtamisjärjestelmässä ja johdon toiminnassa pääosin tyydyttävästi.

Vastausten perusteella tunnistettiin tarve virastotasoa laajemmille hallinnonalatasoisille, poikkihallinnollisille tai koko valtionhallintoa koskeville riskienhallinnan menettelyille.

Valtiontalouden tarkastusviraston (myöhemmin tarkastusvirasto, VTV) havainnot virastojen riskienhallintapolitiikasta ovat saman suuntaisia kuin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan toteuttamassa kyselyssä. Tarkastusviraston tarkastusasetelma on kuitenkin mahdollistanut neuvottelukunnan kyselyä syvällisemmän tarkastelun.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa -laillisuustarkastuskertomuksen (13/2017⁴) kannanotossaan tarkastusvirasto on todennut, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi aina olla kiinteä osa toiminnan suunnittelua, uudistamista ja lainsäädännön kehittämistä.

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus -tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (20/2018⁵) tarkastusvirasto on kiinnittänyt myönteistä huomiota virastotason riskienhallintapolitiikkaan ja virastoissa käynnissä olleisiin toimenpiteisiin riskienhallinnan kehittämiseksi. VTV on kannanotossaan kuitenkin todennut, että valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisessä korostuu yksittäisten virastojen vastuu, vaikka yhteiskunnan ja valtionhallinnon toimintatavat ja ongelmat ovat monimutkaistuneet ja monialaistuneet. VTV:n mukaan valtiokokonaisuuden kattavaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa ei ole, eikä valtionhallinto ole sellainen kokonaisuus, josta muodostettaisiin normaalioloissa kokonaiskuva riskeistä ja niiden hallinnan tilasta. Edelleen virasto toteaa, että useat samanlaiset riskit koskettavat monia viranomaisia hallinnonalasta riippumatta. Viraston mukaan toimintojen keskittäminen, poikkihallinnollisuus, ulkoistaminen sekä yksityistäminen ovat pidentäneet hallinnon toimintoketjuja, jolloin johdon voi pitkässä toimintoketjussa olla vaikeampi tunnistaa vastuutaan riskitoimenpiteistä ja riskinomistajan rooli hämärtyy. Tarkastuksen mukaan riskit ovat toisaalta niin monisyisiä, ettei yksittäisellä virastolla ole yksinään riittävää keinovalikoimaa hallita riskiä ja varmistaa toiminnan jatkuvuutta. Lisäksi VTV kiinnittää huomiota siihen, että teknologiariippuvuus ja verkostomaiset toimintamallit edellyttävät riskitarkastelua ja hallintaa yli virasto- ja hallinnonalarajojen.

4 <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-387-6>

5 <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-443-9>

Tarkastusviraston havaintojen mukaan ministeriöillä ei ole myöskään systemaattista ohjausotetta hallinnonalansa yksittäisten virastojen riskienhallintaan. Säädökset eivät velvoita ministeriöitä virastokohtaista tai hallinnonalakohtaista riskienhallintapolitiikkaa. Perustuslain (731/1999) 68 pykälän mukaan ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 pykälässä on lueteltu kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät, mutta ohjesääntö jättää ministeriön harkittavaksi, mitä asioita ja miten se käsittelee. Talousarviolainsäädännön tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimea sekä muuta seurantajärjestelmää, tilinpäätöstä ja sisäistä valvontaa säätelevä normisto muodostaa kuitenkin sovellettavan normiston myös riskienhallintapolitiikan ohjaukselle ja johtamiselle osana ministeriön ohjausta ja viraston mukaan lukien ministeriöviraston johtamista.

Eduskunta on kirjelmässään (EK 43/2018 vp–K 19/2018 vp⁶) edellyttänyt, että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotaseeseen, hallinnonalataseeseen ja virastotaseeseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellessään Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomusta vuodelta 2018 (TrVM 10/2018 vp⁷) ja Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomusta valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (TrVM 6/2020 vp⁸) todennut pitävänsä merkittävänä puutteena sitä, että yksittäisen viraston keinot ja virastopohjainen, kapea tilannekuva eivät riitä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön monimutkaistuviin riskeihin ja siihen, ettei valtiokokonaisuuden kattavaa riskienhallintaa ole, eikä vastuutahoa ole nimetty.

Tarkastusvaliokunta piti edellä mainittu huomioon ottaen tärkeänä, että asiassa edelleen kohti kokonaisvaltaista, valtioneuvostotaseista riskienhallintaa. Meneillään oleva COVID-19 -pandemia on tarkastusvaliokunnan mukaan myös korostanut tarvetta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämiseen valtionhallinnossa. Tarkastusvaliokunta painotti edelleen, että on tärkeää, että kokonaisvaltaista riskienhallintaa johdetaan keskitetysti ja että riskienhallinta on osa tietoon perustuvaa johtamista ja päätöksentekoa. Valiokunnan mukaan vastuun yhteiskunnan toiminnan varmistamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa tulee olla yhdellä ministeriötason toimijalla. Poikkihallinnollisten riskien havaitseminen ja hallitseminen edellyttävät valiokunnan mukaan myös nykyistä laajempaa yhteistyötä valtionhallinnossa.

6 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EK_43+2018.aspx

7 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_10+2018.aspx

8 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_6+2020.aspx

Tarkastusvaliokunta totesi edelleen, että kokonaisvaltainen riskienhallinta antaa mahdollisuuden tunnistaa taloudellisesti merkittävimmät riskit ja mahdollistaa myös resurssien tehokkaamman käytön.

5.3 Esimerkkejä poikkihallinnollisista riskiarvioista

Virastokohtaisten riskiarvioiden lisäksi valtionhallinnossa toteutetaan jo nykyisellään poikkihallinnollisia riskiarvioita. Tässä luvussa esitetään tiivistetysti muutamia riskiarvioita.

Talousarviolainsäädännön mukaan hallituksen vuosikertomuksessa tulee esittää arvio **valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä**. Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin ja sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvistä asioista. Tällöin valtiolle voi tulla tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Suomen kansallisen riskiarvion laatiminen perustuu lähinnä kahteen periaatteeseen. Kansallinen riskinarvio laaditaan, jotta kyetään hahmottamaan Suomeen kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, joiden todennäköisyys ja seurausvaikutukset ovat sellaisia, että niiden toteutuessa tapahtuu merkittäviä ihmisten henkeen tai terveyteen kohdistuvia vahinkoja, taloudellisia vahinkoja, ympäristövahinkoja tai yhteiskunnallisia vahinkoja. Toiseksi kansallinen riskinarvio tulee tehdä Euroopan unionin ja neuvoston päätöksen unionin pelastuspalvelumekanismista (N:o 1313/2013/EU) perusteella. Päätöksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kehitettävä riskin arviointeja kansallisella ja asianmukaisella paikallisella tasolla ja annettava komissiolle yhteenveto niiden keskeisistä osista joka kolmas vuosi. Kansallisia riskiarvioita on tehty vuodesta 2015 lukien.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisen hallinnon digitaalisesta turvallisuudesta (VM/2020/47⁹) määritetään kehittämisen periaatteet ja keskeiset palvelut turvallisuuden edistämiseksi digitaalisessa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston digitaalisen turvallisuuden tavoitteena on kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä suojata kansalaisia, yhteisöjä ja yhteiskuntaa niiltä riskeiltä ja uhkilta, jotka voivat kohdistua henkilötietoihin ja kansalaisten palveluihin sekä yhteiskunnan ja viranomaisten toimintaan, prosesseihin,

9 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806928f5>

palveluihin ja tietoaisteistoihin digitaalisessa toimintaympäristössä. Periaatepäätöksen mukaisesti julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisen periaatteena on muun muassa se, että digitaalisen yhteiskunnan turvallisuutta johdetaan perustuen tilannetietoon ja riskiarvioon.

Komissio julkaisi 16.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (ns. CER-direktiivi, Critical Entities Resilience Directive). Ehdotus on osin uutta sääntelyä unionin tasolla. Direktiivin tarkoituksena on sisämarkkinoiden toiminnan takaaminen kriittisten palvelujen osalta direktiivin soveltamisalalla (muun muassa julkinen hallinto) parantamalla EU:n kannalta välttämättömien palvelujen häiriönsietokykyä sekä ylläpitämällä yhteiskunnan elintärkeitä ja taloudellisia toimintoja määrittäen tällaisia palveluja tarjoavat tietyt kriittiset sektorit ottaen huomioon infrastruktuurien ja palvelujen lisääntyvän keskinäisriippuvuuden ja merkittävyyden sisämarkkinoiden toimintakyvylle. Direktiivi saatetaan voimaan EU:n jäsenmaissa kansallisella lainsäädännöllä kolmen vuoden sisään direktiivin voimaantulumisesta.

6 Työryhmän ehdotusten taustat

6.1 Valtionhallinnon riskienhallinnan lähtökohdat

Valtionhallinnon riskienhallinta muodostuu kahdesta tasosta: valtioneuvostotasosta ja hallinnonalatasosta. Valtioneuvosto- ja hallinnonalatasoisen riskienhallinnan menettelyille ei ole selvää rajaa, sillä valtioneuvosto muodostuu ministeriöistä. Toisaalta ministeriöt muodostavat hallinnonalansa virastojen kanssa hallinnonalakokonaisuuden ministeriön ollessa yksi virasto hallinnonalallaan. Ministeriöiden hallinnonalalle (toimialalle) kuuluvat myös valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, liikelaitokset ja yhtiöt.

Valtionhallinnon riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, ei vain kattavaa. Kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkoittaa, että kullakin riskienhallintatasolla ja organisaatiossa tunnistetaan olennaiset riskit, jotka priorisoidaan, hallitaan ja vastuutetaan.

Riskienhallinnan tulee olla tehokasta. Tehokkuustavoite liittyy myös tavoitteeseen riskien olennaisuudesta ja siihen, että riskienhallinta on järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla tietojärjestelmää hyödyntäen. Tietojärjestelmä ei kuitenkaan saa ohjata riskienhallintaa, vaan se tulee räätälöidä tukemaan valtioneuvostotasosta riskienhallintaa. Riskienhallinnassa tulee kiinnittää huomiota riittävään tiedonkulkuun ja siihen, että päätöksenteossa hyödynnetään tietoa.

Yhtenäiset menettelytavat ja viitekehys varmistavat tunnistettujen riskien yhteismitallisuuden ja vertailtavuuden. Valtiovarain controller -toiminnon suositus valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallista muodostaa hyvän pohjan riskienhallinnan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suosituksen viitekehys on ISO 31000 -standardi. Riskienhallinnan ja sen kehittämisen on toistaiseksi nähty toimivan suositusten ja ohjeiden pohjalta. Valtioneuvostotasoisesta riskienhallinnan kehittämisen yhteydessä tulee kuitenkin myös arvioida riskienhallinnan ohjeistus valtioneuvostotasolla ja valtiovarain controller -toiminnon antaman valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallin mahdollinen päivittäminen.

Riskienhallintaa tukee toimiva verkosto keskeisten riskienhallinnan toimijoiden välillä. Valtioneuvostotason riskienhallinta ehdotetaan muodostettavaksi valtiovarain controller -toiminnon organisoimana. Ministeriöt vastaavat hallinnonalansa tulosohjaajina siitä, että riskienhallinta tulee järjestettyä hallinnonalalla, ja että se tuottaa tarvittavan tiedon valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Valtionhallinnon riskienhallinta ja sen kehittyminen edellyttävät myös panostusta ohjaukseen, opastukseen ja toiminnan arviointiin. Valtiovarain controller -toiminnolta tämä edellyttää roolia riskienhallinnan kehittäjänä, ja

ministeriöiden harjoittamassa tulosohjauksessa riskienhallinnan merkityksen vahvempaa tunnistamista. Onnistunut riskienhallinta edellyttää sitoutumista kaikilla tasoilla, mutta erityisesti organisaatioiden johdossa.

Riskienhallinta on osa johtamis- ja ohjausjärjestelmää. Ohjaus on johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuus. Valtionhallinnossa sovelletaan tulosohjausta. Tässä työryhmässä tulosohjaus -termiä käytetään myös rahastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden osalta siltä osin kuin näitä organisaatioita on tarpeen tarkastella suhteessa työryhmän toimeksiantoon ja tehtäviin. Tulosohjaus ja lainvalmistelu ovat kaikille ministeriöille yhteisiä tehtäviä, joita ennakointi tukee. Menettelytapoja tarkastellaan tarkemmin riskienhallinnan kannalta luvussa 6.4.

6.2 Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tavoitteet ja rajaukset

Työryhmä on määritellyt neljä tavoitetta valtioneuvostotasoiselle riskienhallinnalle.

- **Tavoite 1:** Kokonaisvaltaisella valtioneuvostotasoisella riskienhallinnalla tuetaan valtioneuvoston johtamista ja päätöksentekoa sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ennakoimalla tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää epävarmuutta ja vahvistamalla valtioneuvoston kykyä toimia muuttuvissa tilanteissa (resilienssiä).

Valtioneuvoston johtamista ja päätöksentekoa tuetaan kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla. Valtioneuvostotasolla tunnistetut riskit ovat usein poikkihallinnollisia ja vaikutuksiltaan laaja-alaisia, kompleksisen ja nopeasti muuttuvan toimintaympäristön aiheuttamia. Riskien luonne ja toimintaympäristön piirteet korostavat laaja-alaisen tilannetiedon ja -kuvan tuottamista ja analysointia, kykyä arvioida toimintatapoja sekä toimeenpanna riskienhallintaa tehokkaasti samalla varmistaen hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen. Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tulee olla suunnitelmallista, tarvittaessa kuitenkin myös nopeasti muutoksiin reagoivaa ja toimintaa ohjaavaa ja suuntaavaa.

- **Tavoite 2:** Päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu yhteensovitettu tilannekuva olennaisista riskeistä ja uusista ilmiöistä. Tilannekuva tuotetaan ministeriöiden, virastojen, rahastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden tuottaman tiedon pohjalta ja hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaa tietoa.

Tiedon kerääminen, analysointi ja raportointi yhtenäisellä tavalla tukevat riskienhallinnan järjestämistä ja tuotetun tiedon luotettavuutta ja vertailtavuutta sekä tilannekuvan muodostamista. Tehokas viestintä tukee päätöksentekoa ja riskienhallinnan vaikuttavaa soveltamista.

- **Tavoite 3:** Riskienhallinnan vastuut on määritetty. Riskienhallinta on osa ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Riskienhallinnan toimintamalli on yhtenäinen ja dokumentoitu.

Riskejä hallitaan kaikilla tasoilla – virasto, liikelaitos, rahasto, yhtiö, ministeriö, valtioneuvosto. Riskienhallinta on tehokkaimmillaan silloin kun se integroidaan osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, sen rakenteisiin ja prosesseihin tarkoituksenmukaisella tavalla. Vastuut perustuvat toiminnan vastuisiin muun muassa säädösten, työjärjestyksen ja taloussäännön mukaisesti ja ne tulee selkeästi kommunikoida.

- **Tavoite 4:** Rakenteet ja menettelytavat tukevat sitä, että pystytään käyttämään hyväksi hallinnon kaikilla tasoilla tuotettua tietoa ja varmistetaan, että olennainen riskeihin liittyvä tieto on käytettävissä valtioneuvoston päätöksenteossa.

Riskitilannekuva on osa sitä tietopohjaa, jolle valtioneuvostossa perustetaan päätöksenteko. Riskitilannekuvaa yhteensovittamalla ja tunnistettujen riskien keskinäisiä vaikutuksia analysoimalla tuotetaan lisäarvoa valtioneuvoston päätöksentekoon. Valtioneuvostotason rakenteet ja menettelytavat tukevat tätä. Virkavalmistelussa ja sen yhteensovittamisessa keskeinen rooli on kansliapäällikkökokouksella ja valtiovarain controller -toiminnolla. Virkavalmistelua ja yhteensovittamista tukee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta ja riskienhallinnan jaosto. Ministeriöt vastaavat hallinnonalansa olennaisen riskitiedon tuottamisesta valtioneuvostotasoon päätöksentekoon.

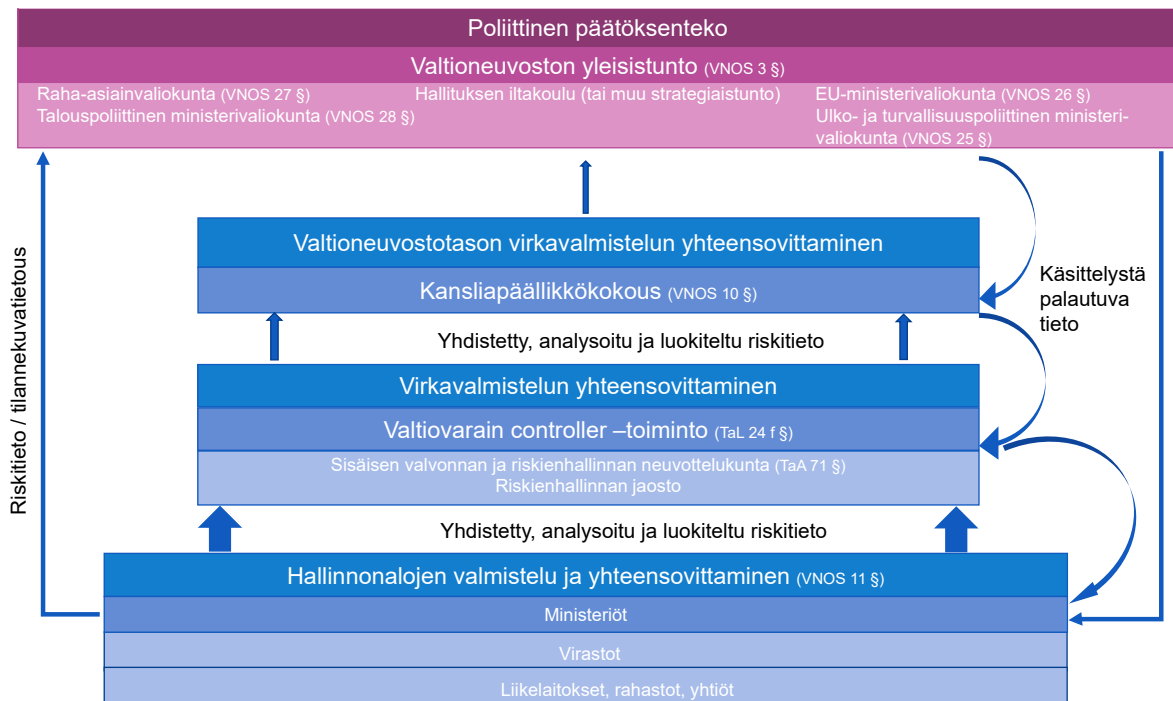
Valtioneuvostotasoinen riskienhallinta tunnistaa normaaliolojen toimintaan liittyvät riskit. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimiminen perustuu normaalioloissa tunnistettuihin riskeihin ja riskienhallintamenettelyihin. Valtioneuvostotasoinen riskienhallinta huomioi myös sellaisia riskejä ja riskikytkentöjä, joille on jo olemassa toimivat tai kehitteillä olevat menettelyt. Tällaisia ovat esimerkiksi valtion taloudelliset vastuut, viennituotot ja julkisen hallinnon digitaalinen turvallisuus. On tärkeää varmistaa, että kaikille näille on olemassa toimivat riskienhallintamenettelyt.

6.3 Valtioneuvoston riskienhallinnan organisointi, ohjaus ja vastuut

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tavoitteiden saavuttamisen ja onnistumisen kannalta on tärkeää, että riskienhallinta sisällytetään valtionhallinnossa kaikkien tasojen toimintaan. Toimintatapojen tulee olla mahdollisimman yksiselitteisesti määriteltyjä, jotta roolit ja vastuusuhteet ovat selkeät eri tasojen ja toimijoiden välillä. Riittävä ja sujuva yhteistyö sekä viestintä eri toimijoiden välillä ovat riskienhallinnan onnistumisen edellytyksiä.

Alla on kuvattu ne valtioneuvostotason toimijat, jotka työryhmä on tunnistanut riskienhallinnan organisoinnissa, ohjauksessa sekä vastuissa. Ylöspäin osoittavat nuolet kuvaavat käsittelyyn menevää tietoa ja tiedonvaihtoa ja alaspäin osoittavat nuolet käsittelyyn palautuvaa tietoa sekä tiedonvaihtoa. Lisäksi on kuvattu ministeriöistä suoraan valtioneuvoston ministerivaliokuntiin menevä tieto, joka sisältää niiden riskien käsittelyn, joilla jo on määritelty ja vakiintunut käsittelytapa valtioneuvostossa.

Kuvio 2. Valtioneuvoston riskienhallinnan organisointi



Valtioneuvostolla (valtioneuvoston yleisistunnolla) on yleisvastuu riskienhallinnan tarkoituksenmukaisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä valtionhallinnossa ja erityisesti valtioneuvostotasolla. Valtioneuvoston yleisistunto vahvistaa riskienhallintapolitiikan, riskienhallinnan tavoitteet, periaatteet ja organisoinnin sekä käsittelee valtioneuvoston riskit osana eduskunnalle annettavaa hallituksen vuosikertomusta.

Hallituksen iltakoulu (tai muu strategiaistunto) ottaa tiedoksi ja käsittelee valtioneuvostotasolla tunnistetut riskit ja sellaiset riskit, joilla on kytkentää valtioneuvostotasoihin riskeihin, mutta joiden riskienhallinnan vastuut ja menettelyt on järjestetty toisin. Hallituksen iltakoulu tai muu strategiaistunto ottaa tiedoksi ja käsittelee valtioneuvostotason riskit ja tarvittaessa riskiraportin kansliapäällikkökokouksen linjaamalla tavalla.

Valtioneuvoston ministerivaliokuntien (raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta) tehtävistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Valiokuntien käsittelystä on annettu erilliset määräykset. Valtioneuvoston päätöksessä riskienhallintapolitiikaksi ehdotetaan määrättäväksi sellaisten valtioneuvostotasolla tunnistettujen riskien käsittelystä ministerivaliokunnissa, joiden käsittelyksi ei ole olemassa muita erillisiä riskienhallintamenettelyitä ja jotka ministerivaliokuntien käsittelystä annettujen päätösten, määräysten ja ohjeiden mukaan tulisi käsitellä edellä mainituissa valiokunnissa.

Kansliapäällikkökokous on ministeriöiden välinen pysyvä yhteistyöelin, joka toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Kansliapäällikkökokous ottaa tiedoksi ja käsittelee valtioneuvostotasolla tunnistetut riskit ja riskienhallintatoimenpiteet sekä riskiraportit. Kansliapäällikkökokous linjaa tarvittaessa riskiraportin viemisen hallituksen iltakouluun tai muuhun strategiaistuntoon. Kansliapäällikkökokouksen linjauksen mukaisesti riskien käsittely voidaan myös viedä valtioneuvoston ministerivaliokuntien käsiteltäväksi.

Valtiovarain controller -toiminto ohjaa, yhteensovittaa ja kehittää riskienhallintaa valtioneuvostossa ja valtionhallinnossa. Toiminto on riippumaton riskienhallinnan asiantuntijayksikkö, joka pyrkii työssään hyödyntämään ja edistämään tiedolla johtamista ja ennakkointia sekä riskienhallinnan kehittämistä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on hallinnonalojen yhteistyöelin riskienhallinnan kysymyksissä. Neuvottelukunta seuraa ja arvioi riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja menettelyitä valtionhallinnossa ja valtioneuvostotasolla sekä riskienhallinnan menettelyiden hyödyntämistä ohjauksessa ja johtamisessa. Neuvottelukunnan alaisuuteen perustettava riskienhallinnan jaosto yhteensovittaa riskienhallintaa ja ylläpitää tilannekuvaa valtioneuvostossa ministeriöiden (hallinnonalojen) tuottaman riskitiedon pohjalta. **Riskienhallinnan jaosto** muodostuu ministeriöiden riskienhallinnan asiantuntijoista.

Lisäksi hallinnonalojen **muut riskienhallinnan asiantuntijat** tukevat riskienhallinnan toteutuksessa ja kehittämisessä.

Ministeriö vastaa oman riskienhallintansa järjestämisestä sekä hallinnonalansa tulosohtajana siitä, että riskienhallinta tulee hallinnonalalla järjestettyä ja että se tuottaa tarvittavan tiedon valtioneuvoston päätöksenteon tueksi.

Virasto, liikelaitos, rahasto ja yhtiö vastaa riskienhallinnan järjestämisestä osana johtamisjärjestelmäänsä ja siitä, että olennainen riskeihin liittyvä tieto on käytettävissä hallinnonalan ja edelleen valtioneuvoston päätöksenteossa.

6.4 Valtioneuvoston riskienhallinnan menettelyt

Työryhmä on arvioinut riskienhallintaa ja sen toimeenpanoa valtioneuvostossa tulosohtauksen, lainvalmistelun ja ennakoinnin menettelyjen kautta. Luvussa 4.3 kuvattu riskienhallinnan viitekehys on osa kaikkia näitä prosesseja. Valtioneuvostotasolla politiikkatoimien valmistelu (policy making) voidaan myös nähdä keskeisenä prosessina, johon riskienhallinnan tulisi kytkeytyä suunnittelussa, päätöksenteossa, toimeenpanossa ja seurannassa.

6.4.1 Tulosohtaus

Tulosohtaus on sopimukseen perustuva ohtausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttaminen. Tulosohtaus on osa laajempaa valtionhallinnon ohtausjärjestelmää, joka rakentuu valtionhallinnon johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuudesta.

Toimivalla riskienhallinnalla mahdollistetaan laadukas tulosohtaus – tavoitteiden asetanta ja seuranta. Riskienhallinnan avulla turvataan toiminnan jatkuvuutta ja toimintaedellytysten säilymistä ja luodaan luotettavaa perustaa päätöksenteolle. Riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa tavoitteiden saavuttamista, toiminnan jatkuvuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta sekä toimintaedellytysten säilymistä. Riskienhallinnan avulla varmistetaan myös talouden ja toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta sekä hyvää hallintotapaa.

Tulosohtaus pohjautuu poliittisen ohtauksen kautta valittuihin hallitusohjelmassa linjattuihin politiikkatavoitteisiin, hallituksen toimeenpanosuunnitelmaan ja muihin strategia-asiakirjoihin. Tulosohtaus on myös osa budjettiohtauksen kokonaisuutta, joka ulottuu

hallitusohjelmasta kehysmenettelyn ja talousarvion kautta ministeriöihin ja edelleen virastoihin ja niiden omiin johtamis- ja kannustejärjestelmiin.

Tulosohjauksen keskeisiä välineitä tavoitteiden asettamisessa ovat valtion talousarvio sekä ministeriön ja viraston välille neuvoteltava (monivuotinen) tulossopimus. Valtion talousarviossa osoitetaan määrärahat käyttötarkoituksiinsa. Tulossopimuksessa puolestaan sovitaan tarkemmin käytettävistä resursseista, tavoitteista ja niitä kuvaavista mittareista talousarviossa esitettyjen alustavien tulostavoitteiden pohjalta. Sopimuksessa kuvataan viraston strategisen ohjauksen kannalta keskeiset ajankohtaiset sisällöt ja tuloksellisuustavoitteet. Lisäksi tulossopimusneuvotteluissa sovitaan käytettävissä olevista resursseista ja niiden kehityksestä tulevana vuosina. Tulosneuvottelut perustuvat dialogiin ministeriön ja viraston välillä.

Tavoitteiden asettamisen lisäksi tavoitteiden toteuttamisen seuranta on osa tulosohjausta. Keskeinen virastojen raportoinnin väline on tilinpäätös ja sen osana annettava toimintakertomus. Toimintakertomukseen sisältyy johdon sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma talousarvioasetuksen 69 pykälässä määritellyn sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tulosohjaukseen kuuluu myös ohjaavan ministeriön velvoite antaa vuosittain tilinpäätöskannanotto. Tilinpäätöskannanotto on ministeriön perusteltu näkemys niistä toimenpiteistä, joihin viraston tulee ryhtyä tilinpäätöksensä, Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen sekä muiden tilinpäätöstä koskevien selvitysten ja lausuntojen pohjalta. Tilinpäätösraportoinnin lisäksi hallinnonaloilla on vaihtelevia ohjauskäytänteitä varainhoitovuoden aikaisesta raportoinnista.

Viraston tilinpäätösraportoinnin lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta sekä esittävät arvion toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä osana hallituksen vuosikertomusta. Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 f pykälän mukaan varmistaa, että hallituksen vuosikertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta.

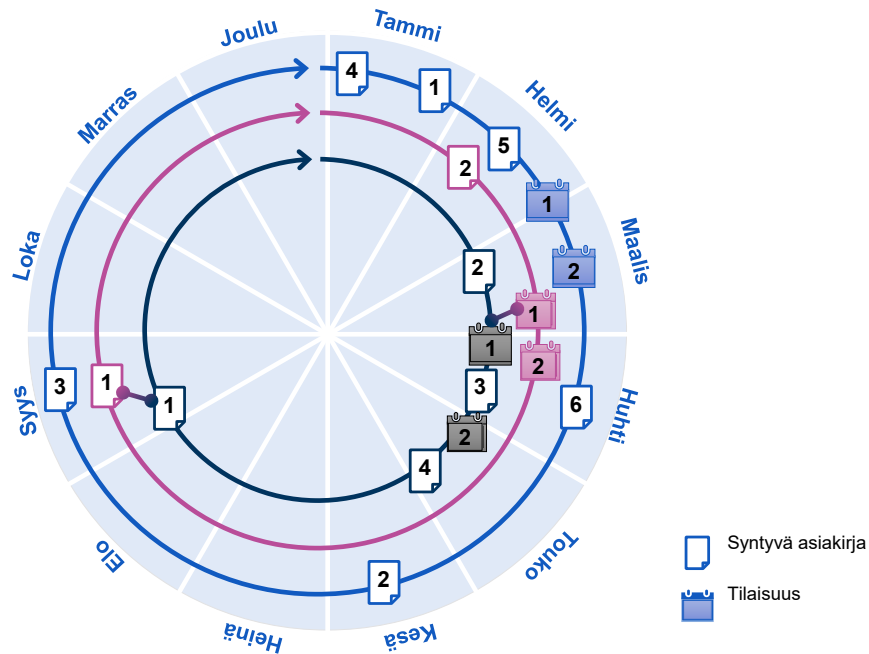
Seuraava kuva kokoaa valtionhallinnon ohjausjärjestelmän ja riskienhallinnan kokonaisuuden.

Kuvio 3. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä

6.4.2 Riskienhallinnan vuosikello

Riskienhallinta on osa valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmää ja se on jatkuvaa toimintaa. Seuraavassa vuosikellossa esitetään valtioneuvoston kannalta keskeiset riskienhallinnan vaiheet valtioneuvoston riskienhallinnan organisoinnin, ohjauksen ja vastuiden sekä valtionhallinnon ohjausmallin mukaisesti. Ministeriöiden tulee huolehtia siitä, että hallinnonalojen ohjauskäytänteet rakentuvat valtionhallinnon ohjausta ja johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien ja toimintatapojen mukaisesti ja tuottavat tarvittavan tiedon valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Lisäksi kaikilla tasoilla – valtioneuvosto, hallinnonala – tulee varmistaa riittävä resursointi.

Kuvio 4. Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan vuosikello



Monivuotinen (4 v.) riskienhallinta (suunnittelu)

1. Tulevaisuuskatsaus
 2. Hallitusohjelma
 3. VN:n kehyspäättös (uuden hallituksen ensimmäinen kehyspäättös)
 4. Hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat, ml. riskit (1 + 3 v.)
 5. VN-tasoiset riskit (vuosi 1+3 v.)
 6. VN:n kehyspäättös
- 1 VN-tasoiset riskit, kansliapäällikkökokous
- 2 VN-tasoiset riskit, hallituksen iltakoulu, muu strategiaistunto

Vuositasen riskienhallinta (suunnittelu)

1. Hallituksen talousarvioesitys
 2. VN-tasoiset riskit (vuosi 2, 3 ja 4)
- 1 VN-tasoiset riskit (vuosi 2, 3 ja 4), kansliapäällikkökokous
- 2 [VN-tasoiset riskit (vuosi 2,3 ja 4) hallituksen iltakoulu, muu strategiaistunto]

Vuositasen riskienhallinta (seuranta)

1. VN-tasoiset riskit, välitarkastelu
2. VN-tasoiset riskit, raportointi
3. Hallituksen vuosikertomus (HVK) edellisvuodelta
 - VN-tasoiset riskit
 - VVC:n lausuma HVK:n tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä
4. Hallituksen vuosikertomus eduskunnalle

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan ehdotetaan perustuvan monivuotiseen hallituskauden mittaiseen riskienhallintasuunnitelmaan. Suunnitelmaa päivitetään vuosittain varmistuen kuitenkin riskienhallinnan ennakoivuus, dynaamisuus ja reagoivuus.

Tulevaisuuskatsauksen tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä. Tulevaisuuskatsaukset valmistellaan hallinnonaloittain virkamiestyönä ministeriön kansliapäällikön johdolla eduskuntavaalivuoden alkuun.

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä politiikkatavoitteista. Hallitusohjelmien muoto on vaihdellut, mutta viime hallituskausilla tavoitteena on ollut suuntaus kohti strategisempaa hallitusohjelmaa. Pääministeri Marinin hallitusohjelma muodostuu esimerkiksi kahdeksasta strategisesta tavoitteesta, joiden toimeenpanoa seurataan hallituksen toimintasuunnitelmassa.

Toimikautensa ensimmäisenä syksynä tekemässään **valtioneuvoston kehyspäätöksessä** hallitus sitoutuu valtiontalouden menoja koskevaan kehysmenettelyyn ja -säännöstöön sekä kehystasoon. Kehyspäätökseen sitoutuminen on poliittinen sitoumus.

Hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat varmistavat hallitusohjelman ja muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden strategioiden toimeenpanon. Riskienhallinta on olennainen osa toiminnan ja talouden ohjausta, toiminnan jatkuvuutta ja toimintaedellytysten säilymisen turvaamista sekä luotettavan tietoon perustuvan päätöksenteon perusta.

Valtioneuvoston riskianalyysi perustuu jatkuvasti ylläpidettävään, yhtenäisellä tavalla laadittuun ja yhteensovitettuun tilannekuvaan olennaisista riskeistä. Tilannekuva tuotetaan ministeriöiden, virastojen, rahastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden tuottaman tiedon pohjalta ja hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaa tietoa.

Monivuotinen valtioneuvostotasoinen riskisuunnitelma otetaan tiedoksi ja käsitellään kansliapäällikkökokouksessa ja hallituksen iltakoulussa tai muussa strategiaistunnossa. Valtioneuvostotasoisista (monivuotista) riskisuunnitelmaa voidaan hyödyntää myös taustaineistona hallituksen kehysriiheen.

Hallituksen talousarvioesitys toimii vuositason suunnitelma-asiakirjana, jonka valmistelussa arvioidaan varainhoitovuoden toimintaan ja talouteen liittyviä riskejä. Hallituksen talousarvioesityksen eduskunnalle antamisen ajankohtaan kytkeytyy myös varainhoitovuoden valtioneuvostotasaisen riskien välitarkastelu. Hallituksen talousarvioesitys ja

kuluvan vuoden riskien välitarkastelu tukevat seuraavan varainhoitovuoden valtioneuvostotasaisen riskisuunnitelman valmistelua.

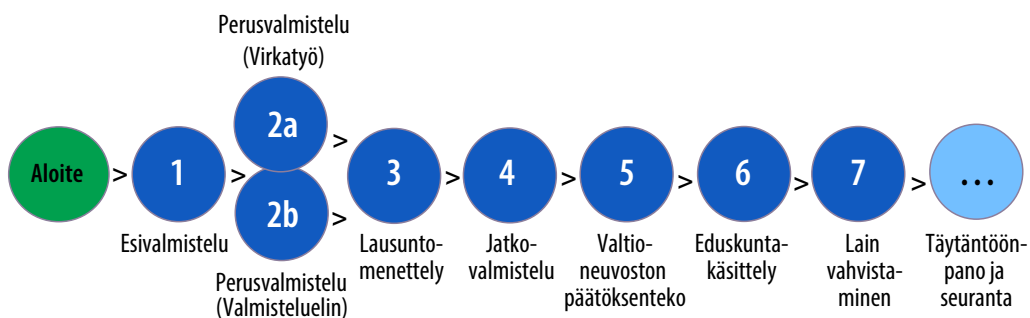
Kansliapäällikkökokous ottaa tiedoksi, käsittelee ja yhteensovittaa valtioneuvostotasolla tunnistetut monivuotiset ja vuosittaiset riskit ja riskienhallintatoimenpiteet sekä edellisen varainhoitovuoden riskiraportin. Kansliapäällikkökokous linjaa tarvittaessa vuosittaisen riskien viemisen hallituksen iltakouluun tai muuhun strategiaistuntoon. Vuosittaisen valtioneuvostotasoinen riskiraportointi ehdotetaan raportoitavaksi hallituksen vuosikertomuksessa ja siten käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Hallituksen vuosikertomukseen sisältyy myös valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

6.4.3 Lainvalmistelu

Lainvalmistelu on valtioneuvostotason riskienhallintaa, mutta riskienhallintaa tarvitaan myös lainvalmistelussa varmistamaan lakien sisällön laatu ja lainsäädäntöprosessin jatkuvuus (sujuvuus). Lainsäädäntö omalta osaltaan varmistaa tulosohjauksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Lainvalmistelutyö on tarkasti ohjeistettua toimintaa ja yleistä ohjeistusta on vahvistettu valtioneuvostotasolla jokaisen valmisteluvaiheen ja säädöstyypin osalta. Lainvalmistelun perusprosessi alaprosesseineen on kuvattu lainvalmistelun prosessioppaassa.

Kuvio 5. Lainvalmistelun perusprosessi



Lähde: Lainvalmistelun perusprosessi: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

Lainvalmisteluun liittyy monenlaisia epävarmuuksia ja riskejä ja toiminnan jatkuva kehittäminen on välttämätöntä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että lainvalmistelussa joudutaan

sovittamaan yhteen risteäviä tavoitteita sekä ottamaan huomioon niin taloudellisia kuin poliittisiakin reunaehtoja välillä nopeastikin muuttuvassa toimintaympäristössä. Valmistettavan lainsäädännön tulee perustua oikeaan ja oikea-aikaiseen tietoon. Lainvalmistelu vaatii enenevässä määrin myös kansainvälistä osaamista etenkin EU- ja kansainvälisoikeudellisen sääntelyn ja siihen liittyvän kansallisen sääntelyn osalta.

Riskienhallinnan näkökulma on tarpeellinen läpi koko lainvalmisteluprosessin esivalmistelusta lain toimeenpanoon saakka. Näkökulma on merkityksellinen niin lainsäädäntöjohtamisen kuin eduskunnan päätöksenteonkin kannalta. Valmistelun epävarmuuksien tunnistaminen ja arvioiminen parantavat lainvalmistelun laatua. Riskienhallinta on keskeinen osa myös lainvalmistelutyön suunnittelua ja ohjaamista. Lainvalmisteluprosessin ja -ohjeistuksen noudattaminen on keskeinen riskienhallinnan väline.

Riskienhallintaa lainvalmistelussa tulee vahvistaa nykyisestä. Poliittisten päätöksentekijöiden, virkamiesjohdon ja lainvalmistelusta vastaavien virkamiesten ohjeistuksessa ja koulutuksessa tulee tarjota nykyistä enemmän tietoa riskienhallinnan työvälineistä ja niiden kytkemisestä lainvalmisteluun. Riskien tunnistaminen on avainasemassa, jotta päätöksentekijöille niin valtioneuvostossa kuin eduskunnassakin pystytään tuottamaan tarkkaa ja oikea-aikaista tietoa päätöksenteon tueksi. Säädosvalmistelun vaikutusarviointi on konkreettinen työväline valmistettavan lainsäädännön sisältöön liittyvien riskien osalta.

Ennakollisella vaikutusarvioinnilla pyritään esimerkiksi tuottamaan arvioita siitä, miten lainsäädäntö saavuttaa tavoitteensa ja mitä muita positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia sillä on. Hyvin tehty vaikutusarviointi kuvaa myös tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Hallinnon kehittämisen edelläkävijämaista on syytä nostaa esiin esimerkiksi Iso-Britannian hyvät käytänteet liittyen politiikkatoimenpiteiden (mukaan lukien lainvalmistelu) ennakoarviointiin, jossa riskienhallinnalla on keskeinen osa. Menetelyt on dokumentoitu The Green Book: appraisal and evaluation in central government -nimiseen dokumenttiin¹⁰.

Jälkiarvioinnin avulla voidaan puolestaan tarkastella jälkikäteen, miten esityksen tavoitteet on saavutettu ja miten hyvin vaikutusarviointi on pitänyt paikkansa sekä tunnistaa mahdollisia ei-toivottuja tai ennakoimattomia vaikutuksia. Jälkiarvioinnissa kertyvää tietoa voidaan hyödyntää kyseisen lain myöhemmissä uudistuksissa tai muissa lainsäädäntöhankkeissa. Vaikutusarviointeja tulee laatia tiiviissä vuoropuhelussa keskeisten sidosryhmien ja sääntelyn kohteiden kanssa, millä vahvistetaan myös riskien arvioinnin tietopohjaa. Valtioneuvostossa on käynnissä useita vaikutusarviointeihin liittyviä kehittämishankkeita.

10 The Green Book: appraisal and evaluation in central government
<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

Lainsäädännön arviointineuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto pyrkii kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria kuten hallituksen esitysten ja lainvalmistelun aikataulutusta ja suunnittelua.

Lainvalmistelujohtamisen ja –suunnittelun keinoin voidaan puolestaan hallita aiempaa paremmin itse lainvalmisteluprosessiin liittyviä riskejä. Näistä keskeisimmät liittyvät hankkeiden suunnitteluun, resursointiin ja aikatauluihin. Toimintaympäristön monimutkaistuminen haastaa myös lainvalmistelua. Lainsäädännöllä pitäisi pystyä ratkaisemaan monitahoisia yhteiskunnallisia kysymyksiä, missä onnistuminen edellyttää ongelmien yhteistä tunnistamista, ministeriöiden välistä yhteistyötä ja eri hankkeiden yhteensovittamista.

Riittävien lainvalmisteluresurssien turvaaminen on edellytys sille, että lainvalmistelu etenee sujuvasti suunnitellussa aikataulussa. Osaavien lainvalmistelijoiden riittävyys, mahdollinen vaihtuvuus ja sääntelyn kiivas tahti ovat valmisteluprosessin ja lainvalmistelun laadun merkittäviä riskitekijöitä.

Lainvalmistelun johtamisen tulisi olla keskeinen osa jokaisen ministeriön johtamisjärjestelmää. Yhtenä olennaisena haasteena on tällä hetkellä se, että valtioneuvostotasolla ei ole toistaiseksi järjestetty yhtenäistä lainsäädäntöhankkeiden seurantaa. Tämän seurauksena kokonaiskuva lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä jää hajanaiseksi, mikä osaltaan vaikeuttaa lainsäädäntötoiminnan johtamista eri tasoilla (valtioneuvosto, ministeriö, osasto, yksikkö).

6.4.4 Ennakointi

Ennakoinnilla pyritään vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja moniulotteisiin ja keskinäisriippuviin tulevaisuuden haasteisiin. Johtamisessa, ohjauksessa ja lainvalmistelussa vaaditaan laajaa ymmärrystä monimutkaisista kokonaisuuksista. Tähän tiedontarpeeseen pyritään vastaamaan tulevaisuuden kehityskulkuja hahmottavalla ennakointityöllä.

Valtioneuvoston ennakointityön tausta ja tavoite

Valtioneuvoston kanslian koordinoimana toimii ministeriöiden ennakointiryhmä, jonka keskeisenä tehtävänä on tuottaa analyysiä keskeisistä muutostekijöistä. Lisäksi ministeriön edustaja on tukenut kansliapäällikön johdolla kerran vaalikaudessa laadittavaa hallinnonaloittaista tulevaisuuskatsauksen valmistelua. Osana ennakointia laaditaan myös tulevaisuusselonteko.

Tulevaisuusselonteko muodostaa hallituksen ja eduskunnan tulevaisuusvuoropuhelun. Vuodesta 1993 lähtien tulevaisuusselontekomenettelyssä valtioneuvosto on kerran vaalikaudessa antanut eduskunnalle pitkän aikavälin kysymyksiä tarkastelevan selonteon, ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on laatinut siitä mietinnön. Tulevaisuusselonteon tehtävä on tunnistaa päätöksenteon kannalta tärkeitä, tulevaisuudessa erityistä huomiota vaativia asioita ja se on keskustelunavaus seuraaville vuosille.

Selontekomenettelyä on uudistettu pääministeri Marinin hallituskaudella. Tulevaisuusvaliokunnan ponsien mukaan selonteko annetaan eduskunnalle kahdessa osassa dialogisuuden ja osallistamisen edistämiseksi. Selonteon tavoitteena on luoda vaihtoehtoisia skenaarioita ottaen huomioon globaalin toimintaympäristön epävarmuuden varautumisen tueksi ja kehittää tulevaisuusselonteon vaikuttavuutta siten, että tulevaisuusselonteon valmistelu kiinnitetään ministeriöiden yhteiseen ja jatkuvaan ennakointiin ja se toimii tulevaisuusselonteon ensimmäisenä, yhteistä ymmärrystä rakentavana osana. Selontekomenettelyn ensimmäisessä vaiheessa valmistellaan Seuraavien sukupolvien Suomi -skenaariot ja toteutetaan tulevaisuusdialogeja. Tulevaisuusselonteon toinen osa sisältää hallituksen valitseman kärkiteeman sekä mahdollisia ratkaisujen suuntia. Selonteon ensimmäinen osa on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2021 ja toinen osa syksyllä 2022. Menettely mahdollistaa sen, että eduskunta voi ottaa kantaa sekä ministeriöiden tulevaisuustyöhön, että myös hallituksen valitsemaan kärkiteemaan.

Tulevaisuusselonteon ja tulevaisuuskatsauksen tuottaminen yhteistyössä lisää ennakointikyvykkyyttä sekä valtioneuvoston keskinäistä ymmärrystä toimintaympäristön tulevaisuuden muutostekijöistä, epävarmuuksista ja riskeistä.

Reagoinnista ennakointiin: kompleksi ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää riskien ennakointia

Riskienhallinnan tavoitteena on osaltaan varmistaa hallitusohjelman ja muiden tavoitteiden saavuttaminen ennakoimalla ja arvioimalla sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muutosten vaikutuksia. Merkitsevää on tunnistaa ja hallita ennakkollisesti ne riskitekijät, joilla voidaan arvioida olevan negatiivisia vaikutuksia tavoitteiden saavuttamiseen.

Yksittäistä riskiä ei tule kuitenkaan tarkastella yksittäisessä kontekstissa, vaan myös riskien välisiä suhteita, johon laadukas ennakointityö antaa työkaluja ulkoisen toimintaympäristöjen muutostekijöiden osalta. Tärkeää onkin tarkastella koko systeemiä yksittäisten osatekijöiden sijaan ja hyödyntää esimerkiksi koronaviruksesta saatua ymmärrystä erilaisten vaikutusketjujen kokonaisuudesta.

Vain harva asia on enää yksittäisen hallinnonalan asia ja siksi laadukas riskienhallinta osana päätöksentekoa edellyttää hallinnonalojen vahvaa yhteistyötä. Tällä hetkellä

riskienhallinta on siiloissa ministeriöissä ja virastoissa. Systeeminen, kattava riskienhallinta pitäisi olla siellä missä valtioneuvostotason päätökset muodostuvat. Merkittävien valtioneuvostotason strategisten päätösten yhteydessä tulisi käsitellä aiheeseen liittyvät, määritellyssä prosessissa tunnistetut, valtioneuvostotason toimintaympäristön epävarmuudet ja riskit.

Ennakoinnin ja riskienhallinnan yhteys

Talousarviolainsäädäntö ja valtiovarain controller -toiminnon suositus valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamalliksi muodostavat pohjan riskienhallinnalle. ISO 31000 -standardin rakenteen muodostavat riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi, joita kaikkia voidaan tarkastella ennakointityön ja riskienhallinnan linkittämisen lähtökohdista. Yhtäläisyyksiä on tärkeää tarkastella valtioneuvoston riskienhallinnan kehittämisen yhteydessä, sillä ennakoinnilla ja riskienhallinnalla on selkeästi yhtenäisiä tavoitteita: organisaatiot kohtaavat ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä ja vaikutteita, joiden vuoksi on epävarmaa, saavuttavatko organisaatiot tavoitteitaan.

Ulkoisten muutostekijöiden jäsentäminen (ennakointiprosessi) ja niiden aiheuttaman epävarmuuden vaikutusten ymmärtäminen (riskienhallintaprosessi) on siksi valtioneuvoston työssä tärkeää tarkastella yhdessä ja toisiaan tukevin toimintoina.

Seuraavassa tarkastellaan standardissa määriteltäviä riskienhallinnan periaatteita, puitteita ja prosessia suhteessa ennakointiin:

Riskienhallinnan periaatteet: Riskienhallinnan tarkoitus on lähtökohtaisesti tukea laadukasta tietoperustaista päätöksentekoa ja parantaa ennakoitavuutta, ja se tulee integroida organisaation johtamisjärjestelmään. Ennakointiprosessin näkökulmasta keskeisiä riskienhallinnan periaatteita ovat:

- **Räätälöity:** Riskienhallinnan puitteet ja prosessi tulisi sovittaa organisaation tavoitteisiin liittyvään ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön sopiviksi. Tämä tarkoittaa riskienhallinnan toimintamallien sovittamista sisäisten ja ulkoisten tarpeiden mukaisiksi.
- **Paras saatavilla oleva tieto:** Standardin mukaan riskienhallinnan lähtötietojen tulisi perustua historiatietoihin ja nykyisiin tietoihin sekä tulevaisuutta koskeviin arviointeihin ja analyysihin. Riskienhallinnassa otetaan myös huomioon tällaisiin tietoihin ja odotuksiin liittyvät rajoitukset ja epävarmuudet. Myös standardin tietoon liittyvä periaatekirjaus korostaa ennakointiprosessissa tuotettavan tiedon merkitystä riskienhallintaprosessissa. Tässä yhteydessä tulee huomioida ennakoinnin ja riskienhallinnan aikajänteet. Ennakointi lähtökohtaisesti tarkastelee asioita pidemmällä aikajänteellä, kun

taas riskienhallinta on sidottu lähemmäs konkreettista johtamisnäkökulmaa. Tarkasteltavasta asiasta riippuen riskienhallintaa voidaan soveltaa myös ennakointityössä.

Riskienhallinnan puitteet: Riskienhallinnan puitteiden tarkoitus yleisesti on auttaa organisaatiota yhdistämään riskienhallinta keskeisiin toimintoihinsa ja tehtäviinsä. Riskienhallintajärjestelmää suunniteltaessa on keskeistä sitoa suunnittelu organisaation toimintaympäristöön:

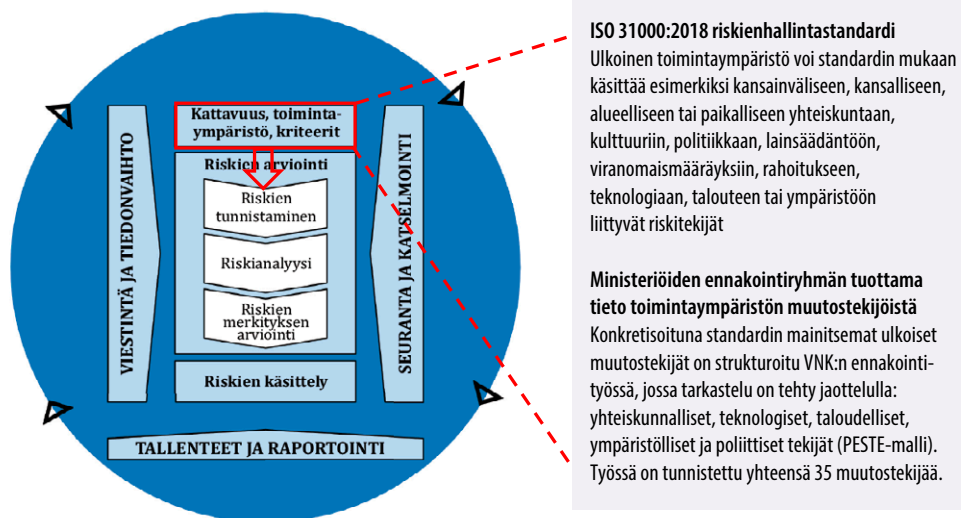
- **Organisaation ja sen toimintaympäristön ymmärtäminen.** Kun organisaatio suunnittelee riskienhallinnan puitteita, sen olisi tarkasteltava ulkoista ja sisäistä toimintaympäristöään ja muodostettava niistä käsitys. Tämä ei ole sinällään ennakointitiedon hyödyntämiseen liittyvä standardin vaatimus, mutta korostaa riskienhallinnan sidonnaisuutta toimintaympäristöön.

Riskienhallinnan prosessi: Riskienhallintaprosessiin kuuluu toimintaperiaatteiden, menetelyjen ja käytäntöjen järjestelmällinen soveltaminen viestintään ja tiedonvaihtoon sidosryhmien kanssa, toimintaympäristön määrittelemiseen sekä riskien arviointiin, käsittelyyn, seurantaan, katselmointiin, kirjaamiseen ja raportointiin.

Riskienhallinnan ensimmäinen vaihe on sisäistää, mikä on organisaation näkökulma, tarpeet ja tavoitteet sekä miten pitkälle tulevaan näitä arvioidaan, jotta niitä voidaan suhteuttaa seuraavassa vaiheessa. Prosessin seuraavassa vaiheessa määritetään riskienarvioinnin kattavuus (myös ajallisesti), kriteerit sekä toimintaympäristö. Molemmissa prosessin esitöiden vaiheessa nämä asiat ovat usein yleisessä tiedossa tai ainakin kirjattuna strategia-asiakirjoihin, mutta laajemmissa ja kauaskantoisimmissa kokonaisuuksissa on syytä selvittää näitä tarkemmin tulevaisuustyöllä (kuvio 6.). Ulkoinen toimintaympäristö voi standardin mukaan käsittää esimerkiksi kansainväliseen, kansalliseen, alueelliseen tai paikalliseen yhteiskuntaan, kulttuuriin, politiikkaan, lainsäädäntöön, viranomaismääräyksiin, rahoitukseen, teknologiaan, talouteen tai ympäristöön liittyvät riskitekijät.

Konkretisoituna standardin mainitsemat ulkoiset muutostekijät on strukturoitu valtioneuvoston kanslian koordinoimassa ministeriöiden ennakointiryhmän työssä, jossa tarkastelu on tehty jaottelulla: yhteiskunnalliset, teknologiset, taloudelliset, ympäristölliset ja poliittiset tekijät (PESTE-malli). Työssä on tunnistettu yhteensä 35 muutostekijää.

Kuvio 6. Riskienhallinnan prosessi ja ennakkoinnin tuottama tieto (ISO 31000) Standardien lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.



Lähde: Riskienhallinnan prosessia kuvaava osa kuviosta perustuu ISO 31000:2018 -standardiin (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla) ja muu osa kuviosta on työryhmän tuottamaa.

7 Jatkotyö ja aikataulu

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotukset valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan keskeisimmiksi tavoitteiksi, toimintatavoiksi ja rajauksiksi, valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan organisoinniksi, ohjaus- ja vastuusuhteiksi sekä menettelytavoiksi hallinnonalatasaisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittamiseksi.

Työryhmä ehdottaa lisäksi jatkotoimenpiteitä, joilla tuetaan ja varmistetaan ehdotusten toimeenpanoa. Keskeinen jatkotoimenpide on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettava riskienhallinnan jaosto, jonka tehtävänä on:

- valmistella valtioneuvoston periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi valtioneuvostotoimijoiden sitouttamiseksi valtioneuvostotasaiseen riskienhallintaan;
- testata muutamalla tunnistettavalla riskillä ehdotettua valtioneuvostotasaista riskienhallintamenettelyä;
- selvittää vaihtoehdot soveltuvan tietojärjestelmäperusteisen riskienhallintatyökalun käyttöönottamiseksi valtioneuvostotasolla;
- arvioida talousarviolainsäädännön ja muun lainsäädännön riskienhallintaa koskevien säädösten sekä riskienhallinnan ohjeiden ja suositusten mahdolliset tarkistustarpeet;
- valmistella ja yhteensovittaa valtioneuvostotason riskienhallintaa sekä
- tehdä ehdotuksia riskienhallintamethodiikan kehittämiseksi.

Työryhmän näkemyksen mukaan jatkotoimenpiteiden valmisteluun tulee varata riittävä aika ja valmistelu tulee käynnistää välittömästi. Tavoitteena on, että valtioneuvostotasaiset riskienhallinnan menettelyt ovat toimeenpantavissa vuonna 2023 alkavalla hallituskaudella.

Liite 1. Keskeiset käsitteet

Riski¹¹	epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta. Vaikutus voi olla myönteinen tai kielteinen odotettuun vaikutukseen verrattuna.
Riskienhallinta¹²	koordinoitua toimintaa, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta.
Resilienssi¹³	organisaation kyky sopeutua ja toimia joustavasti häiriötilanteessa sekä toipua ja kehittyä jopa entistä vahvemmasi kriisin jälkeen. Resilienssi on kykyä toimia ennalta arvaamattomissa tilanteissa toimintakyky säilyttäen.
Riskienhallintapolitiikka¹⁴	organisaation päättämät ja dokumentoimat riskienhallintaan liittyvät periaatteet ja tavoitteet.
Riskienhallintaprosessi¹⁵	hallintaperiaatteiden, -menettelyjen ja -käytäntöjen järjestelmällinen soveltaminen toimintaympäristön määrittelemiseen, riskien tunnistamiseen, analysointiin, arviointiin, käsittelyyn, seurantaan sekä viestintään ja tiedonvaihtoon.
Ennakointi¹⁶	tulevaisuustyö, eli nimenomaisesti tulevaisuutta käsittelevä organisoitu työ joka tuottaa tietoa ja jaettua ymmärrystä vaihtoehtoisista tulevaisuuksista, ja näin vahvistaa organisaation päätöksentekoa.
Ennakointitieto¹⁷	tulevaisuustieto, eli 1) näkemyksellinen tieto tulevaisuuden vaihtoehtoista, jotka ovat ehdollisia ja toiminnasta riippuvaisia, sekä 2) kaikenlainen data, informaatio tai tietämys (knowledge), jonka perusteella muodostetaan tällaista näkemyksellistä tietoa.
Sisäinen valvonta¹⁸	menettelyt, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, varojen ja omaisuuden turvaaminen sekä oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.
Sisäinen tarkastus¹⁹	sisäisen tarkastuksen tehtävä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys.

11 Vm.fi -sivuston Riskienhallintapolitiikka <https://vm.fi/riskienhallinta/riskienhallintapolitiikka>

12 Vm.fi -sivuston Riskienhallintapolitiikka <https://vm.fi/riskienhallinta/riskienhallintapolitiikka>

13 Sitran tulevaisuussanasto – Resilienssi <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/resilienssi/>

14 Vm.fi -sivuston Riskienhallintapolitiikka <https://vm.fi/riskienhallinta/riskienhallintapolitiikka>

15 Vm.fi -sivuston Riskienhallintapolitiikka <https://vm.fi/riskienhallinta/riskienhallintapolitiikka>

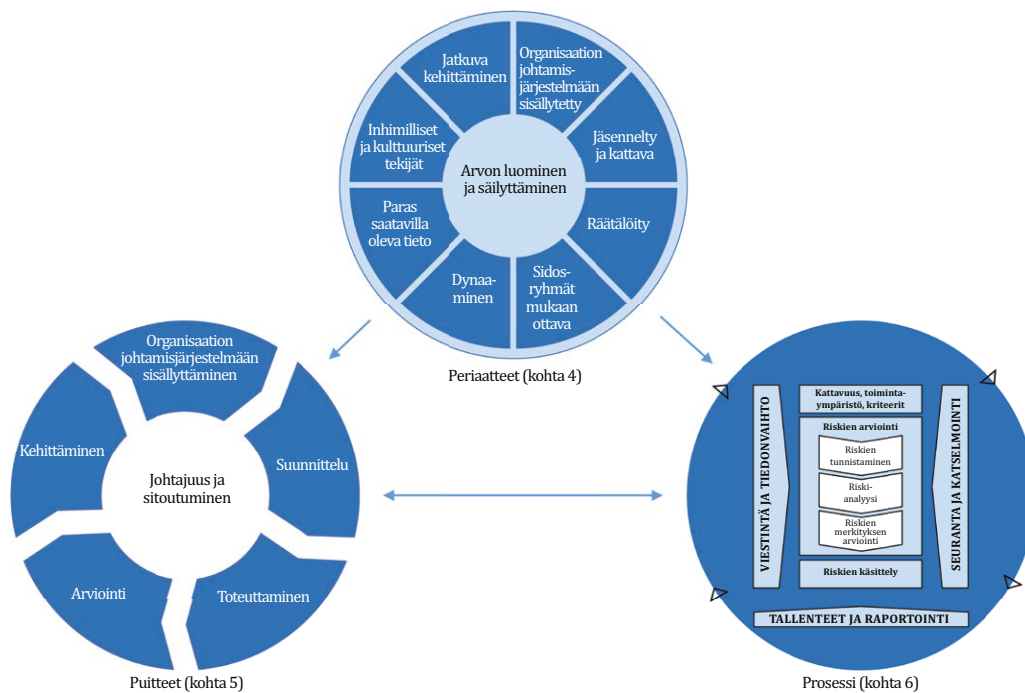
16 Kansallinen ennakointi Suomessa 2020, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:17 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-948-6>

17 Kansallinen ennakointi Suomessa 2020, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:17 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-948-6>

18 Vm.fi -sivuston Riskienhallintapolitiikka <https://vm.fi/riskienhallinta/riskienhallintapolitiikka>

19 Vm.fi -sivuston Riskienhallintapolitiikka <https://vm.fi/riskienhallinta/riskienhallintapolitiikka>

Liite 2. Riskienhallinnan järjestämisen viitekehys ISO 31000:2018



Lähde: Suomen Standardisoimisliitto SFS ry. SFS-ISO 31000:2018 Riskienhallinta. Ohjeet (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-529-2 (pdf)

Toukokuu 2021